

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

Señores
Consejo Directivo
Superintendencia de Telecomunicaciones

ASUNTO: INFORME DE OPINIÓN SOBRE EL BORRADOR DE LA “GUÍA PARA ELABORAR ESTUDIOS DE MERCADO EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”.

Estimados señores:

En relación con la CIRCULAR MH-DCoP-CIR-0007-2026 del 27 de febrero de 2026 por medio de la cual la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda somete a consideración de instituciones, entidades contratantes y público en general la propuesta para revisión de la “Guía para elaborar estudios de mercado en procedimientos de contratación pública” (en adelante la Guía), se remite por parte de la Dirección General de Competencia (en adelante DGCO) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (en adelante SUTEL) el informe de opinión respectivo, de conformidad con sus competencias establecidas en los artículos 52 incisos a), d), k) y l) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642; 2, 3, 13, 14, 15 y 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736; 24 del Reglamento a la Ley 9736, Decreto Ejecutivo 43305-MEIC y 30 del Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones de la SUTEL.

I. DE LA COMPETENCIA DE LA SUTEL

La SUTEL es el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, de conformidad con los artículos 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Ley 7593), 1 y 2 inciso d) de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones (Ley 8660) y 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642).

En ese sentido, es obligación fundamental de la SUTEL aplicar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, la Ley General de Telecomunicaciones, las disposiciones establecidas en esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

El Artículo 73, inciso a) de la Ley 7593 establece como funciones de la SUTEL proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios.

Dentro de ese marco de rango legal, se estableció que la SUTEL tiene las obligaciones de garantizar y proteger los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones; velar por el cumplimiento de los deberes y derechos de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones; asegurar, en forma objetiva, proporcional, oportuna, transparente, eficiente y no discriminatoria, el acceso a los recursos escasos asociados con la operación

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones; promover la diversidad de los servicios de telecomunicaciones y la introducción de nuevas tecnologías y; conocer y sancionar las infracciones administrativas en que incurran los operadores de redes y los proveedores de servicios de telecomunicaciones, según consta en el artículo 60, incisos d), e), f) y k) de la Ley N°7593.

A su vez el artículo 2 inciso e) de la Ley 8642, define como objetivos, entre otros los siguientes:

“d) Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios, así como garantizar la privacidad y confidencialidad en las comunicaciones, de acuerdo con nuestra Constitución Política.

e) Promover la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, como mecanismo para aumentar la disponibilidad de servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles.

i) Procurar que el país obtenga los máximos beneficios del progreso tecnológico y de la convergencia”.

Aunado a lo expuesto, se debe señalar que, dentro del marco de rango legal de la SUTEL, se estableció un régimen sectorial de competencia a su cargo, que se rige según lo dispuesto en el Título III, Capítulo II, de la Ley 8642 y supletoriamente por los criterios establecidos en el Capítulo III de la Ley 7472; régimen sectorial sobre el que la Procuraduría General de la República en el dictamen 015 del 19 de enero de 2010 refirió en lo que interesa:

“Cabe señalar, además, que cuando el artículo 52 de la Ley de Telecomunicaciones define la competencia de la Superintendencia de Telecomunicaciones como regulador en materia de competencia efectiva, le atribuye la promoción de los principios de competencia, analizar el grado de competencia efectiva en los mercados, determinar los actos que pueden afectar la competencia, garantizar el acceso al mercado y el acceso a las instalaciones equitativas; evitar abusos y prácticas monopólicas, así como conocer, corregir y sancionar las prácticas monopolísticas cometidas por operadores o proveedores que tengan por objeto o efecto limitar, disminuir o eliminar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones”. (Lo resaltado es intencional)

De forma tal que, la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642 y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, facultan a la SUTEL como autoridad sectorial de competencia, a velar porque la regulación impulsada e implementada no genere restricciones anticompetitivas, que afecten el desempeño eficiente del mercado de telecomunicaciones.

De conformidad con lo anterior, la operación de redes, incluyendo aquellas que soportan los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre, y la prestación de servicios de telecomunicaciones, están sujetos al régimen sectorial de competencia en telecomunicaciones y su aplicación corresponde exclusivamente a la SUTEL (artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736); régimen que se aplica en igualdad de condiciones a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, sean estos públicos o privados.

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

En este sentido, el artículo 20 de la Ley 9736 establece que la SUTEL realizará actividades de promoción y abogacía de la competencia con el objetivo de fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado; eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada, así como aumentar el conocimiento y la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia.

Para tal efecto, la normativa establece las diversas herramientas no coercitivas que posee la SUTEL en materia de promoción y abogacía de la competencia, tales como emisión de opiniones y recomendaciones, emisión de guías, realización de estudios de mercado, actividades de asesoramiento, capacitación y difusión, acuerdos de cooperación, programas de cumplimiento voluntario, además de la difusión y publicación de su labor.

En particular, según los artículos 21 de la Ley 9736, 24 del reglamento a esa misma ley y 30 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones de la SUTEL, esta Superintendencia tiene la potestad de emitir opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia, de oficio o a solicitud del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Legislativa, demás entidades públicas o de cualquier administrado, sobre la promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción.

En relación con la materia de contratación pública, la Ley 8642 busca promover la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones de Costa Rica y establece que a la SUTEL, le corresponde promover los principios de competencia, analizar el grado de competencia efectiva en los mercados, garantizar el acceso a instalaciones esenciales en condiciones equitativas y no discriminatorias, evitar abusos y prácticas monopolísticas sean estas relativas o absolutas, y autorizar o denegar concentraciones y el otorgamiento de concesiones del espectro radioeléctrico por licitación pública.

En cuanto a la colusión en los procesos de compra pública, dicha ley, las aborda en el artículo 53, que define la colusión como práctica monopolística absoluta: *“establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas”*.

Por lo que, en apego a las facultades que tiene la SUTEL en abogacía y promoción de la competencia contenidas en el Título II de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736 y el Título I de su reglamento (Decreto Ejecutivo 43305), emitió el **Estudio de mercado referente a la contratación pública de servicios de telecomunicaciones**¹, elaborado con base en los lineamientos establecidos en la *“Guía de Estudios de Mercado”*² con el objetivo general de determinar la existencia o no de obstáculos, barreras y/o distorsiones ajenas al principio de libre competencia, en los

¹ SUTEL (2022). Estudio de mercado referente a la contratación pública de servicios de telecomunicaciones. Recuperado el 04 de marzo de 2025 en el sitio web:

https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/informe_estudio_mercado_compras_publicas.pdf

² SUTEL (2022) Guía de Estudios de Mercado. Recuperado el 04 de marzo de 2025 en el sitio web:

https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/guia_estudios_de_mercado_sutel_v2.pdf

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

procesos de compras públicas del Estado de servicios de telecomunicaciones, así como en la oferta por parte de operadores y/o proveedores activos dentro de la jurisdicción costarricense, en respuesta a la demanda del Estado por dichos servicios y cuyo alcance señala que:

“La interacción entre compras públicas y competencia se da principalmente en dos dimensiones. La primera dimensión está relacionada con las conductas anticompetitivas, específicamente la colusión en las licitaciones, que en el marco normativo costarricense se define como una práctica contraria a la competencia en los artículos 11 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472 y 53 de la Ley 8642. La segunda dimensión entre competencia y compras públicas se refiere a la necesidad de prevenir que el propio Estado genere distorsiones a la competencia con la creación de barreras regulatorias referidas a la entrada al mercado³. El alcance de este estudio de mercado se refiere a esta segunda dimensión”.

Por otro lado, en noviembre de 2023, la SUTEL emitió, **el Manual de Buenas Prácticas en Procedimientos de Contratación Pública de Servicios de Telecomunicaciones**³ dirigida a funcionarios de instituciones del sector público costarricense que ejercen el rol de demandantes de servicios de telecomunicaciones – en representación del Estado-, al intervenir en alguna de las etapas del procedimiento de contratación pública y cuyo objetivo es brindar una herramienta para que el diseño, desarrollo y ejecución de las compras públicas de servicios de telecomunicaciones se realicen respetando los principios de igualdad y libre competencia.

Las recomendaciones contempladas en dicho manual promueven que en las diferentes fases de la actividad contractual no se impongan restricciones, obstáculos, barreras o distorsiones injustificadas que afecten la participación de proveedores de servicios de telecomunicaciones y con esto, el uso eficiente de los recursos públicos. Como parte de las etapas del procedimiento de compras públicas se incorpora una fase de planificación en la que se definen los requerimientos de la Administración para la contratación oportuna de los servicios de telecomunicaciones donde se encuentran y dentro de la que se encuentra la realización de estudios de mercado.

De igual manera, el año pasado, la SUTEL junto con la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) emitieron la **Guía para la Prevención y Detección de Colusión en Procesos de Compras Públicas**, cuyo objetivo es fortalecer los instrumentos normativos de las Autoridades de Competencia de Costa Rica para el cumplimiento efectivo de la política de competencia, contando con una guía que permita contribuir en la detección de la manipulación de licitaciones en la contratación pública, así como lineamientos que orienten a que las administraciones públicas, puedan diseñar procesos de contratación pública que reduzcan los riesgos de la manipulación de los procesos de compras públicas;

³ SUTEL (2023) Manual de Buenas Prácticas en Procedimientos de Contratación Pública de Servicios de Telecomunicaciones. Recuperado el 03 de marzo del 2026 en el sitio web: https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/manual_de_buenas_practicas_compras_publicas_servicios_telecom_0.pdf

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

dirigida a tanto para administrados, departamentos dentro de la Administración Pública encargados de realizar compras públicas y autoridades de competencia⁴.

Señala que, las prácticas colusorias en procesos de compras públicas son consideradas una de las prácticas anticompetitivas más dañinas en términos de competencia económica, porque representan un daño importante a las finanzas públicas, limitan la capacidad de que el gobierno adquiera bienes y servicios adecuados a sus necesidades y de la población en general a precios competitivos, y también distorsionan las condiciones generales de competencia de los mercados, desalentando la oferta de nuevos y mejores bienes y servicios.

Desde esta tesitura, se evidencia que la SUTEL tiene potestades suficientes para emitir criterio con respecto a la Guía sometida a consulta, que establece los lineamientos técnicos y metodológicos mínimos para la elaboración, cuando corresponda, de los estudios de mercado y sondeos de precios, para la contratación administrativa de bienes, obras o servicios, dentro de los cuales se encuentra la contratación de servicios de telecomunicaciones; razón por la cual el análisis se efectúa considerando dichas obligaciones, como autoridad sectorial de competencia.

II. RESUMEN DEL BORRADOR DE GUÍA SOMETIDA A CONSULTA PÚBLICA.

La iniciativa de Guía tiene como objetivo establecer lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de estudios de mercado y sondeos de precios en los procedimientos de contratación pública, conforme a la Ley General de Contratación Pública N.º 9986 (en adelante LGCP) y el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, Decreto N.º 43808-H (en adelante RLGCP), con el propósito de fomentar decisiones informadas que permitan obtener bienes, obras o servicios en condiciones óptimas de calidad, precio, oportunidad y sostenibilidad.

Establece lineamientos mínimos obligatorios para la elaboración de estudios de mercado y sondeos de precios en los procedimientos de contratación pública regulados por la LGCP y el RLGCP, y señala que es de aplicación obligatoria para las instituciones sujetas a dicho marco normativo, tanto en procedimientos ordinarios como excepcionales.

Comprende las contrataciones de obras, bienes o servicios, sin importar el monto, ajustando la profundidad del análisis según la complejidad, criticidad y riesgo del objeto contractual. Indica que no sustituye las disposiciones legales ni reglamentarias vigentes, sino que actúa como un instrumento técnico de apoyo para fortalecer la planificación, la razonabilidad del precio y la transparencia en la contratación pública. Su finalidad es fomentar la eficiencia, la libre concurrencia y la competencia efectiva, evitando prácticas

⁴ SUTEL y COPROCOM (2025) Guía para la Prevención y Detección de Colusión en Procesos de Compras Públicas.

Recuperado el 03 de marzo del 2026 en el sitio web:

<https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/Gui%CC%81a%20Prevencio%CC%81n%20y%20Deteccio%CC%81n%20de%20Colusio%CC%81n%20en%20Compras%20Pu%CC%81blicas%20%28VF%29.pdf>

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

restrictivas y promoviendo criterios estratégicos como sostenibilidad, competencia, neutralidad, innovación y valor por dinero.

La Guía señala que no sustituye las disposiciones legales ni reglamentarias vigentes, sino que actúa como un instrumento técnico de apoyo para fortalecer la planificación, la razonabilidad del precio y la transparencia en la contratación pública. Su finalidad es fomentar la eficiencia, la libre concurrencia y la competencia efectiva, evitando prácticas restrictivas y promoviendo criterios estratégicos como sostenibilidad, competencia, neutralidad, innovación y valor por dinero.

A su vez menciona que, durante la elaboración del estudio de mercado, los encargados deben fomentar el estricto cumplimiento del régimen de prohibiciones establecido en el capítulo V de la LGCP. Todas las acciones relacionadas con la recopilación, análisis y uso de la información deben desarrollarse conforme a los principios de transparencia, imparcialidad y libre concurrencia, evitando cualquier influencia indebida en la definición del objeto contractual o en otras condiciones del procedimiento a desarrollar.

La Guía señala las generalidades de un estudio de mercado, la valoración de la necesidad institucional, el momento clave para realizar el estudio y la obtención de precios de referencia y bandas de tolerancia. Así mismo, establece cinco fases a tomar en consideración a la hora de realizar los estudios (Fase I-Planificación de la Contratación; Fase II-Identificación de opciones del mercado; Fase III-Recolección y análisis de datos del mercado para la estimación de precios y razonabilidad; Fase IV-Informe del estudio de mercado y finalmente la Fase V sobre el diseño de especificaciones técnicas) especificando las características, contenido y alcances de cada una de ellas.

III. OBSERVACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE COMPETENCIA

En primer lugar, es importante reconocer el esfuerzo de la Dirección de Contratación de Público de emitir un lineamiento guía en una materia tan relevante de la contratación como lo es la etapa de estudio de mercado. Sin lugar a duda, este instrumento contribuirá a que las administraciones contratantes apliquen principios que promuevan contrataciones más competitivas en beneficio del mercado y del buen uso de los fondos públicos.

Una de las principales actividades de Abogacía de la Competencia que realiza la DGCO consiste en el análisis de las restricciones públicas a la competencia. Dicho análisis permite proporcionar insumos para fortalecer a las legislaciones, regulaciones o políticas, ya sean en proceso de elaboración o existentes, para prevenir que estas resulten en restricciones que afecten a la competencia, generen resultados adversos en el precio, la calidad, la innovación, limiten las opciones de decisión del consumidor, entre otras consecuencias.

Es así como dentro del proceso de implementación de la Ley 9736, la SUTEL ha desarrollado la *“Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia”* aprobada mediante acuerdo 037-061-2022 del 5 de setiembre del 2022 que desarrolla un método práctico para la identificación de restricciones a la competencia, en la que se parte del principio de que el Estado tiene la potestad, cuando lo considere necesario, de emitir reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

para alcanzar objetivos de política pública concretos. Sin embargo, existen casos donde estas regulaciones, lejos de alcanzar tales objetivos, restringen el funcionamiento de los mercados.

De tal forma, el objetivo de la guía de la SUTEL es contar con un instrumento que permita identificar las políticas públicas existentes o propuestas que restrinjan indebidamente la competencia, desarrollando los criterios, específicos y transparentes que toma en cuenta la SUTEL para realizar la evaluación de la competencia, así como para la evaluación de alternativas adecuadas que resulten más favorables al proceso competitivo de los mercados de telecomunicaciones y logren, a su vez, cumplir con los objetivos de interés público perseguidos, teniendo en cuenta los beneficios y costos de implementación.

Considerando dichas competencias de la DGCO, resulta pertinente realizar el análisis de la propuesta de Guía en consulta en estricto apego a la metodología de la *“Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia”* y al respecto señalamos lo siguiente.

1. Consideraciones generales del borrador de la Guía sometida a consulta pública:

Es importante señalar de forma preliminar que, en términos generales, se evidenció que la propuesta en borrador de Guía resulta amplia, si bien es cierto, la Guía reconoce la libre competencia como un principio rector en la definición de su alcance (página 9) y menciona la competencia efectiva como un objetivo, esa declaración de principios no se traduce en instrumentos metodológicos concretos a lo largo de las cinco fases a tomar en consideración para realizar los estudios de mercado.

La Guía está construida desde una perspectiva centrada en la eficiencia del gasto y la razonabilidad del precio, sin incorporar de manera sistemática el enfoque de competencia económica.

El estudio de mercado no es únicamente un ejercicio de referenciación de precios, sino también una herramienta estratégica para garantizar que los procedimientos de contratación se diseñen promoviendo la libre competencia, previniendo prácticas anticompetitivas y asegurando la neutralidad competitiva entre proveedores públicos y privados.

En términos generales se identifican algunos puntos en el instrumento sometido a consulta pública por parte de la Dirección de Contratación Pública, que generan preocupación a la DGCO:

En primera instancia no se identifica un análisis estructural del mercado como componente obligatorio del estudio; sin esta definición, no es posible identificar a los competidores actuales y potenciales del mercado.

En segunda instancia existe una omisión del principio de neutralidad competitiva o no discriminación entre proveedores públicos y privados, particularmente en lo referente al uso de excepciones de contratación.

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

Por otra parte, no se observan en el documento lineamientos para identificar el riesgo de colusión durante la elaboración del estudio de mercado, cuando el diálogo técnico se realiza en forma colectiva; para lo cual se solicita valorar lo indicado en la Guía para la Prevención y Detección de Colusión en Procesos de Compras Públicas elaborada por la SUTEL y la COPROCOM.

Asimismo, la Guía si bien orienta a las instituciones sobre la determinación del precio, no indica cómo usar esa información para diseñar un concurso que favorezca la competencia. En específico no se señala qué criterios de evaluación son problemáticos o deben evitarse en el pliego de condiciones, y tampoco adapta sus lineamientos para cuando el estudio de mercado se realiza en el contexto de un convenio marco, que funciona de manera distinta a una compra ordinaria. Este tema es relevante porque los convenios marco son de uso obligatorio para las instituciones de la Administración Central y de uso facultativo para las demás, lo que implica que una porción significativa del gasto público puede canalizarse a través de esa modalidad.

Por lo cual se propone que la Guía incorpore un apartado específico sobre las particularidades del estudio de mercado cuando el procedimiento elegido es un convenio marco, incluyendo criterios para monitorear las condiciones del mercado durante su vigencia y para evaluar la procedencia de prescindir de él.

En los casos de "Alta complejidad" la validación con expertos o unidades técnicas requerida (página 37), debe hacer referencia específica a los instrumentos emitidos por parte de los entes competentes.

2. Observaciones sobre el articulado

Fase II, sección "Clasificación del tipo de mercado", páginas 27 y 28, sección "Identificación de potenciales oferentes", página 29.

Ausencia de análisis estructural del mercado como componente obligatorio: la Guía clasifica en la página 28 los mercados en competitivo, restringido y especializado utilizando criterios operativos del objeto contractual (estandarización, nivel técnico, duración, innovación, capacidad interna).

Esos criterios son útiles para definir la estrategia de compra, pero no constituyen un análisis estructural del mercado. No se exige cuantificar el número de oferentes activos ni identificar barreras de entrada que puedan condicionar la concurrencia.

En la página 29 se menciona "concentraciones de mercado" y "presencia de monopolios" como datos a identificar, pero solo de manera descriptiva, sin que se establezca metodología alguna para analizarlos ni consecuencias para el diseño del procedimiento.

Se propone que la Guía incorpore en la Fase II un componente obligatorio de análisis estructural del mercado relevante, que incluya al menos: número efectivo de oferentes idóneos, identificación de barreras de entrada, nivel de concentración del mercado y evaluación de condiciones estructurales que puedan facilitar la coordinación entre

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

competidores, para ello se sugiere revisar lo indicado en la Guía para la Prevención y Detección de Colusión en Procesos de Compras Públicas.

Fase I, sección "Momento clave para realizar el estudio de mercado", página 13. Fase IV, sección "Análisis de riesgos del mercado y de la contratación", páginas 58 y 59

Omisión del principio de neutralidad competitiva o no discriminación entre proveedores públicos y privados: la página 13 indica que la identificación de potenciales oferentes "permite determinar el grado de competencia existente y, en casos excepcionales, justificar la procedencia de modalidades de contratación por excepción, conforme al artículo 3 de la LGCP". La mención es genérica y no exige que el estudio demuestre primero la inexistencia o insuficiencia de oferentes privados idóneos antes de recurrir a la excepción de contratación entre entes de derecho público.

El Manual de Buenas Prácticas de la SUTEL advierte que esa excepción se aplica de forma prácticamente automática en telecomunicaciones sin verificar si el mercado privado puede responder, lo que afecta la eficiencia asignativa y productiva y genera una ventaja artificial a determinados actores.

Se propone que la Guía incorpore como requisito del estudio de mercado la verificación explícita de la existencia de oferentes privados idóneos antes de recurrir a excepciones de contratación, y que incluya lineamientos sobre neutralidad competitiva o de no discriminación aplicables cuando participen en el mercado tanto proveedores públicos como privados.

Fase I, sección "Identificación inicial de riesgos", Cuadro 4 "Tipología de riesgos en contratación y medidas de mitigación", página 22. Fase III, sección "Depuración de precios atípicos", página 41-43.

Omisión de lineamientos para identificar el riesgo de colusión: el Cuadro 4 (página 22) presenta la tipología de riesgos del ciclo de contratación e incluye categorías administrativas, financieras, técnicas y estratégicas, pero no incluye la colusión entre oferentes como categoría independiente ni como riesgo a gestionar desde la elaboración del estudio de mercado. En tal sentido, considérese lo expuesto en la Guía de Prevención y Detección de Colusión en Compras Públicas de la SUTEL, que desarrolla herramientas específicas para esa fase: identificación de señales de alerta, análisis de patrones históricos de participación.

La sección de depuración de precios atípicos (páginas 41-43) aborda los precios excesivamente altos o bajos desde una perspectiva estadística, lo cual es correcto. Sin embargo, no señala que, los precios idénticos entre proveedores diferentes, los patrones de rotación en la adjudicación o las diferencias sospechosamente uniformes entre cotizaciones pueden ser indicios de coordinación entre competidores.

Se propone que la Guía incorpore en el Cuadro 4 la colusión como categoría de riesgo y que en la Fase III, dentro del análisis de precios, se incluyan criterios para detectar señales

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

de alerta de prácticas anticompetitivas durante la recolección de cotizaciones y la depuración de datos.

Fase II, sección "Fuentes de información", páginas 28-29.

Riesgo de coordinación entre competidores en el diálogo técnico no advertido: la Guía recomienda el diálogo técnico mediante consultas, reuniones técnicas, mesas sectoriales y convocatorias abiertas como herramienta para obtener información del mercado (página 29). Esa recomendación es en principio compatible con la práctica de audiencias previas que contempla la LGCP en su artículo 89. No obstante, la Guía no incluye ninguna advertencia sobre el riesgo de que esas reuniones, cuando se realizan en formato colectivo con múltiples competidores presentes simultáneamente, puedan facilitar la coordinación entre ellos.

El Manual de Buenas Prácticas de la SUTEL recomienda que las reuniones deben realizarse de manera individual, nunca en conjunto, precisamente para evitar que propicien coordinación entre los posibles oferentes. Esa cautela responde a una práctica documentada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de prevención de colusión en compras públicas (OCDE, *Fighting Bid Rigging in Public Procurement: Report on Implementing the OECD Recommendation*, 2016).

Se propone que, la Guía para elaborar estudios de mercado en procedimientos de contratación pública, incorpore la advertencia de que el diálogo técnico debe realizarse de ser posible de forma individual con cada proveedor y que las reuniones conjuntas o mesas sectoriales con competidores presentes simultáneamente conllevan un riesgo de coordinación que debe gestionarse activamente.

Fase I, sección "Valoración de opciones de solución", página 20. Fase II, sección "Caracterización del objeto contractual", página 27. Fase V, sección "Otros criterios de adjudicación", página 63.

Vinculación insuficiente entre el estudio de mercado y el diseño procompetitivo del procedimiento: página 20-21 recomienda fomentar la neutralidad en las especificaciones técnicas para evitar favorecer marcas o proveedores específicos. La página 27 señala que las condiciones de participación no deben generar ventajas indebidas ni restringir la libre concurrencia.

Sin embargo, ninguna de las dos conecta esa recomendación con el ejercicio concreto de estimar cuántos proveedores del mercado podrían cumplir cada requisito antes de incluirlo en el pliego.

Las páginas 63-64 indican que los criterios adicionales de adjudicación no deben limitar la libre concurrencia, pero no identifican los criterios que son discriminatorios por su propia naturaleza.

Se propone que la Fase II y la Fase V de la Guía incorporen el ejercicio de prospección de concurrencia como paso explícito: antes de incluir cada requisito técnico, la Administración

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

debe estimar si existe diversidad de proveedores que podrían cumplirlo. Asimismo, se propone que la Fase V incluya una lista orientativa de criterios de adjudicación que deben evitarse por generar discriminación a favor de un determinado agente económico.

Fase II: Identificación de opciones de Mercado. Sección Clasificación del Tipo de Mercado. Página 29.

Omisión del concepto de inteligencia de mercados como herramienta preventiva de prácticas anticompetitivas: la Guía trata el estudio de mercado como un ejercicio puntual previo a cada contratación. Se propone incorporar un apartado que establezca la inteligencia de mercados como práctica continua y no como ejercicio aislado por contratación.

Sección de Anexos, página 71

El borrador de Guía se hace referencia a la palabra “Anexos”, sin embargo, en la página 71 se señala la leyenda “en construcción” por lo que, no es posible por parte de la DGCO referirnos a ese apartado.

IV. PROPUESTAS PARA VALORACIÓN

Con base en las observaciones anteriores, se formulan las siguientes propuestas concretas para que sean consideradas en el proceso de consulta pública:

Se recomienda valorar la inclusión de un apartado de “Fuentes de información” que sirva como orientación a los usuarios de la Guía para remitirlos a instrumentos que han emitido instancias técnicas competentes en relación con la contratación de servicios o bienes específicos.

Se estima oportuno incorporar en la Fase II de la Guía un apartado obligatorio de análisis estructural del mercado que exija como mínimo: cuantificación del número efectivo de competidores con capacidad de responder al objeto contractual, identificación de barreras de entrada, evaluación del nivel de concentración del mercado y análisis de condiciones estructurales que puedan facilitar la coordinación entre oferentes. Este análisis debe servir de base para justificar tanto la modalidad de contratación seleccionada como los requisitos incluidos en el pliego.

Por otra parte, incorporar en la Guía el principio de neutralidad competitiva o no discriminación como requisito del estudio de mercado, estableciendo que antes de recurrir a excepciones de contratación previstas en el artículo 3 de la LGCP —en particular la contratación entre entes de derecho público—, el estudio debe demostrar documentalmente la inexistencia o insuficiencia de oferentes privados idóneos.

Esta exigencia es coherente con la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Neutralidad Competitiva* (OCDE/LEGAL/0462, 2021), que establece que los procesos de contratación pública deben garantizar condiciones abiertas, justas, no discriminatorias y transparentes, de modo que ninguna empresa reciba ventajas indebidas por razón de su titularidad o forma jurídica; así como con las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno*

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

Corporativo de las Empresas Públicas (2015), que señalan que cuando las empresas públicas participen en contrataciones públicas, los procedimientos deben estar abiertos a la competencia y no ser discriminatorios.

Adicionalmente se considera fundamental, incorporar en el Cuadro 4 de la Fase I la colusión entre oferentes como categoría independiente de riesgo, con sus señales de alerta características: precios idénticos entre proveedores distintos, patrones de rotación en la adjudicación, subcontratación recíproca entre competidores y errores comunes en la documentación de cotizaciones. Adicionalmente, incluir en la Fase III un criterio específico para detectar esas señales durante el proceso de recolección y depuración de precios.

Resulta conveniente modificar la página 30 de la Fase II para advertir que el diálogo técnico debe realizarse de ser posible de forma individual con cada proveedor, y que las convocatorias abiertas o mesas sectoriales con competidores presentes simultáneamente conllevan un riesgo de coordinación.

Se sugiere incorporar en la Fase V, dentro de la sección de criterios de adjudicación página 67, una lista orientativa de criterios que no deben incluirse en el sistema de evaluación por generar discriminación a favor de proveedores específicos, como pueden ser: experiencia previa con la institución contratante, cumplimiento satisfactorio de contratos anteriores con la misma institución y condición de titular actual del servicio. Estos criterios miden características del oferente, no de la oferta, y contravienen el principio de igualdad y libre competencia.

A su vez, resulta necesario adicionar a la Guía un apartado específico sobre el estudio de mercado en el contexto de convenios marco, que incluya: lineamientos para el monitoreo de las condiciones del mercado durante la vigencia del instrumento, criterios para evaluar la procedencia de prescindir del convenio marco cuando el mercado abierto ofrezca condiciones más beneficiosas, y recomendaciones sobre plazos de vigencia y prórroga que eviten el cierre artificial del mercado a nuevos operadores.

Finalmente es necesario que se incorporen a la Guía los anexos a los que se hace referencia y se encuentran en construcción, los cuales forman parte integral de ésta.

V. RECOMENDACIONES

De conformidad con lo anterior, se recomienda al Consejo de la Sutel valorar lo siguiente:

1. Dar por recibido y aprobar el presente informe de opinión, por medio del cual se atiende la consulta pública realizada por parte de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda mediante la circular MH-DCoP-CIR-0007-2026 del 27 de febrero de 2026 al borrador de “Guía para elaborar estudios de mercado en procedimientos de contratación pública”.
2. Notificar el presente informe de opinión al señor Miguel Hernández Mejía, Subdirector de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda al

San José, 06 de marzo del 2026

02248-SUTEL-OTC-2026

correo electrónico dcop@hacienda.go.cr, con el asunto: “Observaciones Guía de Estudios de Mercado” e incluir lo siguiente:

- Nombre de la SUTEL como entidad interesada en emitir criterio técnico sobre la consulta pública realizada.
- El correo electrónico silvia.leon@sutel.go.cr como medio de contacto.
- Las observaciones deben de remitirse en formato de documento, tanto Word como PDF firmado.

Atentamente,
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Fabio Sandí Sánchez
Ingeniero Informático
Unidad de Investigación y Concentraciones
Dirección General de Competencia

Michelle Corrales Sánchez
Abogada
Unidad de Investigación y Concentraciones
Dirección General de Competencia

Silvia Elena León Campos
Jefa
Unidad de Instrucción y Promoción y
Abogacía
Dirección General de Competencia

Deryhan Muñoz Barquero
Directora a.i.
Dirección General de Competencia

GCO-OTC-CGL-00108-2026